Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6467**

17. Wahlperiode 06. 07. 2011

Antrag

der Abgeordneten Tom Koenigs, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), Viola von Cramon-Taubadel, Ingrid Hönlinger, Dr. Valerie Wilms, Josef Philip Winkler, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Ute Koczy, Agnes Malczak, Kerstin Müller (Köln), Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Seenotrettung im Mittelmeer konsequent durchsetzen und verbessern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Seit Beginn der Revolutionen und Umstürze in der arabischen Welt überquerten etwa 42 000 Menschen das Mittelmeer, um nach Europa zu gelangen. Zwischen Mitte Januar 2011 und Mai 2011 erreichten nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) 34 500 Personen die italienische Insel Lampedusa über das Mittelmeer. 11 000 von ihnen sind Flüchtlinge oder Asylsuchende, die unter anderem vor dem bewaffneten Konflikt in Libyen geflohen sind. 1 550 Flüchtlinge aus Libyen erreichten den Inselstaat Malta über die Mittelmeerroute.

Da es kaum noch Möglichkeiten gibt, Europa auf legalem und sicherem Weg zu erreichen, gehen Flüchtlinge lebensgefährliche Risiken ein, um Schutz in der EU zu finden. In den letzten vier Monaten ertranken im Mittelmeer 1 650 Menschen auf ihrer Flucht vor Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und Armut. Diese dramatische Situation ist humanitär und rechtlich unhaltbar. Um Menschenleben zu retten und weitere Schiffsunglücke auf Hoher See und in den Küstengewässern zu verhindern, muss die Seenotrettung im Mittelmeer konsequent durchgesetzt und verbessert werden.

Die gravierenden Defizite in der Seenotrettung sind vor allem auf die mangelnde Durchsetzung der seerechtlichen Verpflichtungen zurückzuführen. Zu den Mängeln gehören insbesondere die unzureichende Überwachung der Seenotrettungszonen, das Unterlassen der Seenotrettung durch private und staatliche Schiffe, die Gefährdung der Sicherheit von kleinen Flüchtlingsbooten durch große Schiffe von EU-Grenzschutzpatrouillen, die Verweigerung der Genehmigung zum Einlaufen in einen sicheren Hafen durch Küstenstaaten und das Abdrängen von Schutzsuchenden auf die Hohe See oder in die Küstengewässer von Staaten mit prekärer Menschenrechtslage. Zwischen Ende März 2011 und dem 10. April 2011 sind 61 Menschen, darunter auch Kleinkinder, auf dem Mittelmeer verdurstet, obwohl sie nach Aussagen der Überlebenden von europäischen Streitkräften und NATO-Einsatzkräften gesichtet wurden. Diese schwerwiegenden Vorwürfe der unterlassenen Hilfeleistung müssen dringend untersucht und die Verantwortlichen gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen werden. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat dies-

bezüglich Untersuchungen eingeleitet und sollte hierin von der Bundesregierung unterstützt werden.

Nach den einschlägigen völkerrechtlichen Konventionen, wie beispielsweise dem UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ), dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) und dem Internationalen Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See (SAR), ist jeder Person, die sich auf See in Gefahr befindet oder in Seenot gerät, Hilfe zu leisten. Die Pflicht zur Seenotrettung beinhaltet ebenfalls das Verbringen der in Seenot geratenen Personen an einen sicheren Ort. Folglich müssen sich umliegende Küstenstaaten schnellstmöglich darauf einigen, in welchen Hafen die betreffenden Schiffe einlaufen dürfen.

Staaten haben die Pflicht, Notfallortungs- und Rettungseinrichtungen in den dafür festgelegten Gebieten zu errichten und zu unterhalten, um die Sicherheit auf See zu gewährleisten (Artikel 98 Absatz 2 SRÜ). Ebenso sind sie durch das Internationale Seerecht verpflichtet, notwendige Überwachungs-, Kommunikations- und Operationsmaßnahmen zu ergreifen und Vereinbarungen zu treffen, um die Seenotrettung entlang ihrer Küsten zu gewährleisten. Diese Pflicht beschränkt sich nicht auf das Küstenmeer der Staaten, sondern geht darüber hinaus.

2006 traten Änderungen des SOLAS sowie des SAR-Übereinkommens in Kraft, die die „Internationale Maritime Organization“ (IMO) der Vereinten Nationen 2004 beschlossen hatte (Resolutions MSC 153 (78) und MSC 155 (78)). Danach sind die Unterzeichnerstaaten nunmehr zu einer Kooperation verpflichtet, die die Ausschiffung von Schiffbrüchigen so schnell wie möglich und bei möglichst geringer Abweichung von der geplanten Route privater Schiffe sicherstellt. Eine nationale bzw. gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung dieser Beschlüsse wurde jedoch seitens der Bundesregierung verneint (Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 16/2723, S. 4 f.).

Durch diese völkerrechtlichen Verpflichtungen und die europarechtliche Pflicht zum Schutz der EU-Außengrenze nach Schengen-Standards sind EU-Mitgliedstaaten an den südlichen Seeaußengrenzen überproportional belastet. Die gleichzeitig fehlende solidarische Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU führt zu einer faktischen Überforderung der Mitgliedstaaten an den Südgrenzen. Um die politische Bereitschaft zur Überwachung der Seenotrettungszonen durch Küstenstaaten zu erhöhen und eine konsequente Durchsetzung von Seenotrettungen zu gewährleisten, müssen betroffene Staaten hierbei finanziell unterstützt werden. Langfristig bedarf es einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik mit einer solidarischen Aufnahme von Schutzsuchenden, unter Berücksichtigung familiärer Bindungen, innerhalb der EU. Somit würden sich Küstenstaaten auch eher dazu bereit erklären, Schiffbrüchige an Land gehen zu lassen.

Handels- und Kreuzfahrtschiffe, Fähren, Fischereifahrzeuge und andere private Schiffe sind ebenfalls verpflichtet, in Seenot geratene Personen zu retten (Artikel 98 SRÜ). In der Praxis mangelt es an einer konsequenten Durchsetzung der Seenotrettung, vor allem auch bei privaten Handelsschiffen. Die fehlende Bereitschaft liegt zum einen an Strafverfahren, die gegen Schiffsbesatzungen aufgrund des Vorwurfs der Schlepperei eingeleitet wurden, nachdem Kapitäne gemäß ihrer internationalen Pflicht schiffbrüchige Personen auch ohne Einreisepapiere an Land gebracht hatten. Auf legislativer Ebene ist es daher notwendig, Seenotrettende vor Strafverfolgung wegen des Vorwurfs der Schlepperei zu schützen. Zum anderen entstehen Reedern durch Seenotrettungen Kosten. Um die Rettungsbereitschaft der privaten Handelsschifffahrt zu erhöhen, sollte daher auf europäischer Ebene diesbezüglich ein Entschädigungssystem für Reeder angestrebt werden.

Neben Verpflichtungen, die sich aus dem Internationalen Seerecht ergeben, sind auf Hoher See und in Küstengewässern auch die Normen des internationalen Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes gültig. Das völkergewohnheitsrechtliche Prinzip des Refoulement-Verbots gilt auch auf Hoher See. Nach Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sowie den Artikeln 3 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) dürfen Personen nicht in Staaten ausgewiesen oder zurückgewiesen werden, in denen ihr Leben bedroht ist oder sie der Gefahr ausgesetzt wären, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu erleiden. Aus der EMRK ergibt sich auch ein Recht auf ein rechtsstaatliches Verfahren zur Prüfung der Schutzbedürftigkeit mit effektivem gerichtlichem Rechtsschutz. Demnach ist das Zurückweisen und Abdrängen von Flüchtlingsbooten ohne vorherige Durchführung eines rechtsstaatlichen Prüfverfahrens in der EU völkerrechtlich, europarechtlich und menschenrechtlich verboten.

In dem Beschluss des Rates zur Überwachung der Seeaußengrenzen der Europäischen Union bekennt sich die EU nicht nur zur uneingeschränkten Gültigkeit des SRÜ, des SOLAS, des SAR-Übereinkommens sowie der GFK und der EMRK auch auf Hoher See (ABl. L 111/20 vom 4.5.2010 – Erwägungsgrund 6). In den im ersten Anhang zu diesem Beschluss enthaltenen „Vorschriften für die von der Agentur koordinierten Maßnahmen an den Seegrenzen" wird darüber hinaus explizit darauf hingewiesen, dass „keine Person unter Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung ausgeschifft oder auf andere Weise den Behörden eines Landes überstellt werden darf, in dem die Gefahr der Ausweisung oder Rückführung in ein anderes Land unter Verstoß gegen diesen Grundsatz besteht" (vgl. hierzu u. a. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 16/3541 – hier: S. 4 f. – sowie die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 16/8974 und die Antworten der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksachen 16/9204 und 17/368). Die praktische Anwendung dieses Beschlusses ist Gegenstand einer Evaluierung der EU-Kommission, denn die Rettung Schiffbrüchiger (insbesondere im Mittelmeer) hat sich trotz der Beschlüsse der IMO bzw. der EU nicht grundlegend verbessert.

Daher sind – neben derartigen Beschlüssen – wirksame operative Mechanismen zur Seenotrettung im Mittelmeer dringend notwendig, um kleine Schiffe im offenen Meer und in den Küstengewässern leichter entdecken und den Einsatz von Such- und Rettungsaktivitäten sowie deren Erfolgsaussichten erhöhen zu können. Noch mangelt es in der Praxis an der erforderlichen Koordination zwischen EU-Staaten, die für die zügige Rettung Schiffbrüchiger und die schnelle Identifizierung eines sicheren Hafens, in dem die Flüchtlinge aufgenommen werden können, notwendig wäre. Die aus der Radar- und Satellitenüberwachung zur Verfügung stehenden Informationen sollten für die Seenotrettung genutzt werden, nicht aber für das Zurückdrängen von Flüchtlingsbooten. Dies sollte europarechtlich ebenso sichergestellt werden wie die Anwendung der Leitlinien des UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zur Seenotrettung aus dem Jahr 2006.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. dafür einzutreten, dass die völkerrechtliche Pflicht zur Seenotrettung im Mittelmeerraum innerhalb der Europäischen Union konsequent durchgesetzt, umfassend beachtet und eingehalten wird;
2. sich dafür einzusetzen, dass das völkergewohnheitsrechtliche Prinzip des Non-Refoulements auch auf Hoher See von allen EU-Mitgliedstaaten und auch im Rahmen von FRONTEX-Missionen (FRONTEX = Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen) gewissenhaft beachtet und seine Gewährleistung durch wirksame Maßnahmen sichergestellt werden;

3. die Koordination zwischen EU-Staaten bei der Seenotrettung zu verbessern, um die zügige Rettung Schiffbrüchiger durch staatliche Schiffe des Grenzschutzes und die schnelle Einigung auf einen sicheren Hafen für die Aufnahme der Flüchtlinge zu gewährleisten;
4. bei der Koordination zwischen den EU-Staaten auf die Instrumente der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA) und des gemeinsamen Informationsraumes SafeSeaNet zurückzugreifen;
5. EU-Mitgliedstaaten an den Seegrenzen der EU bei maritimen Überwachungs-, Kommunikations- und Operationsmaßnahmen sowie bei Seenotrettungen finanziell zu unterstützen;
6. darauf hinzuwirken, dass die Anwendung der Leitlinien von UNHCR und IOM zur Seenotrettung europarechtlich garantiert wird;
7. sich bei den EU-Mitgliedstaaten dafür einzusetzen, dass bei der Seenotrettung von Schutzsuchenden und Flüchtlingen umgehend der UNHCR kontaktiert wird;
8. sich für eine europarechtliche Regelung zum Schutz von Seenotrettenden vor Strafverfolgung wegen Schlepperei einzusetzen;
9. die Untersuchung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Vorwürfe der unterlassenen Hilfeleistung von maritimen europäischen Streitkräften und NATO-Einsatzkräften zu unterstützen und auf Anfrage zu kooperieren;
10. darauf hinzuwirken, dass Handels- und Kreuzfahrtschiffe, Fähren und Fischereifahrzeuge auf europäischer Ebene einen finanziellen Ausgleich für Seenotrettungen erhalten;
11. dafür einzutreten, dass Informationen der Radar- und Satellitenüberwachung des Mittelmeers für Seenotrettungen genutzt werden;
12. zur Vermeidung von Seenotfällen nordafrikanische Staaten bei der Notversorgung von Flüchtlingen und der Schaffung eines Asylsystems zu unterstützen;
13. sich für eine gemeinsame europäische Asylpolitik einzusetzen und eine solidarische und menschenwürdige Aufnahme von Flüchtlingen in der EU zu ermöglichen.

Berlin, den 5. Juli 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333